

La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)

Alberto Arnaut

La centralización no es mala en sí misma; la unidad de autoridad es indispensable, por civilizadora, en cierto periodo de la evolución de los pueblos, como lo demuestra en todos momentos la historia del mundo. La centralización sólo llega a convertirse en obstáculo para el progreso, cuando tiende a deprimir la iniciativa local, cuando esa iniciativa ha llegado a su mayor edad, cuando ya es consciente de sí misma, cuando ya siente su dignidad y se revela su poder precisamente como feliz resultado y en virtud de una buena centralización.

Gregorio Torres Quintero (1911)

El objetivo de este ensayo es analizar la descentralización de la Educación básica y normal, a la luz de los procesos de desconcentración y descentralización inconclusa que le antecedieron. La descentralización —ahora denominada “federalización”— consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos de esos servicios educativos del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional.¹

Los fundadores del sistema educativo mexicano siempre sostuvieron la idea de “federalizar” la educación primaria con el fin de equilibrar —u ocultar— las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar y/o absorber los sistemas educativos locales; y, sobre

Director de la División de Estudios Políticos, CIDE.

¹ En beneficio de la brevedad del trabajo y porque merecen un tratamiento más detenido, hemos dejado fuera dos cosas que lo hubieran enriquecido. Primero, una definición mucho más clara y sistemática de los conceptos de “centralización”, “desconcentración”, “descentralización”, “federalización” y otros con los que se encuentran íntimamente relacionados; para salvar esta deficiencia remitimos al lector a los trabajos de Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México,

todo, con la intención de doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza.

Más de un siglo después, un proceso de signo contrario, descentralizador, fue denominado con la misma expresión, "federalización". Los signantes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), que consumó la descentralización en mayo de 1992, usaron la misma expresión, "federalización", con el fin de ocultar o equilibrar un proyecto de descentralización rechazado principalmente por la dirección nacional del SNTE.²

El concepto de "federalización" encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo.³

Editora Nacional, 1973; y *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1969; así como a la versión kelseniana del derecho administrativo mexicano de Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1969. Segundo, el contexto político y administrativo más general de los proyectos y las políticas de desconcentración y descentralización educativa en México; afortunadamente esta deficiencia se puede salvar con creces remitiendo al lector a dos excelentes libros de María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. 1940-1990*, México, El Colegio de México, 1991, que hace un cuidadoso análisis de las reformas administrativas, su racionalidad técnica y política, así como del contexto político en el que se produjeron durante los años que comprende nuestro trabajo; y *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, INAP, 1992.

² En el texto del ANMEBN no se menciona el concepto de "descentralización" ni tampoco el de "federalización", sólo se añade a la "reorganización" y a la "transferencia". Sin embargo, los signantes del Acuerdo usaron profusamente en sus discursos y en los medios de difusión el concepto de "federalización" para resumir el proceso mediante el cual se buscaba construir un "nuevo federalismo educativo".

³ Al inaugurar el Primer Congreso Nacional de Educación Primaria, el 13 de septiembre de 1910, Justo Sierra dijo que: "Centralizar la enseñanza no puede ser la frase apropiada a esta idea; federalizarla o, mejor dicho, confederarla, confederar las escuelas, como os estáis confederando en una vasta asociación los maestros primarios; esto acaso respondería a una ingente necesidad nacional [...] con el espíritu de buscar unificaciones, pero no uniformidades que harían maléfica vuestra labor." Un año después, el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria incluyó como el primer punto de su agenda una pregunta sobre la conveniencia de federalizar la enseñanza. La Comisión encargada de dictaminar sobre este tema emitió un dictamen interesante, en el que asentaba que, en vista de que el concepto de "federalización" no se encuentra en ninguno de los diccionarios y enciclopedias —de la lengua, jurídicos y pedagógicos— que tuvieron al alcance, acudieron a la opinión individual de algunos delegados y encontraron que "federalización de la enseñanza" tenía principalmente los siguientes significados: "Primero. Acción y efecto de someter todo el régimen escolar y educativo de nuestro país a la central y absoluta dirección de los poderes federales legítimamente constituidos de la nación. Segundo. Acción y efecto de formar con los principales elementos directores de la educación pública y privada de los estados, territorios y Distrito Federal, una alianza, una liga (*foedus-cris* alianza) que asuma la dirección de la educación primaria en México; es decir, una federación nacional y dentro, naturalmente, de nuestro régimen político y del absoluto respeto a nuestras leyes." La Comisión rechazó el primero de los significados y mostró su simpatía por el segundo de ellos, pero

En su ambigüedad estriba su acierto político, y termina revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

El trabajo lo hemos dividido en cuatro apartados. En el primero hacemos un breve recuento histórico sobre la centralización —más bien, expansión centralizadora— de la educación primaria desde 1921 hasta 1978, es decir, desde la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) hasta el comienzo de la desconcentración del sistema educativo nacional. En este apartado también analizamos los primeros signos de agotamiento del esquema de expansión centralizada, así como los primeros proyectos desconcentrados del sistema y los factores que impidieron su realización.

En el segundo apartado revisamos la ejecución de la política de desconcentración de la SEP (1978-1982) y la que denominamos descentralización inconclusa (1982-1988). Hacemos una comparación entre las dos políticas: sus principales características (jurídicas, administrativas, laborales); los principales actores que participaron en su diseño y ejecución y, finalmente, el desenlace de cada una de ellas.

En el tercer apartado nos concentramos en la política de federalización educativa del sexenio 1988-1994. Hacemos una breve descripción de su difícil proceso de gestación y de los principales rasgos de la federalización en curso. Examinamos los dos principales procesos que comprende: uno, la descentralización de los servicios, es decir, la transferencia del gobierno federal a los gobiernos locales; y dos, la integración de los mismos en cada una de las entidades federativas y en el conjunto del país bajo el control normativo del gobierno federal.

finalmente resolvió "declararse perpleja" y no emitió ninguna opinión concluyente sobre el punto. (Dictamen sobre el primer tema del II Congreso Nacional de Educación Primaria, septiembre de 1911.)

En el cuarto apartado analizamos la consumación de la descentralización y las tareas pendientes en lo que respecta a la integración de los subsistemas locales y la de éstos en un nuevo sistema nacional. Sobre este último punto, consideramos la dificultad que encierra la integración de la educación básica en aquellos estados que ya contaban con sus propios servicios estatales, desde antes de la transferencia de los servicios federales, así como la integración de las diversas instituciones federales y estatales de formación y capacitación de maestros.

Al final valoramos algunas de las consecuencias benéficas que se pueden esperar de la federalización de la educación básica y normal, así como las posibilidades que existen de que el proceso en marcha continúe y se consolide en el futuro inmediato y mediano.

De la centralización a los primeros proyectos de desconcentración

El sistema educativo federal mexicano fue imaginado por sus fundadores como un sistema que iba a complementar y estimular la iniciativa educativa de los estados y los ayuntamientos. Nunca pensaron que absorbiera, anulara o desestimulara la iniciativa local. Sin embargo, la magnitud del rezago educativo, el tamaño de las tareas que era necesario emprender para resolverlo y la debilidad de la organización local y municipal obligaron a desarrollar una empresa educativa apoyada principalmente en la acción federal.

La educación popular posrevolucionaria nació y se desarrolló como una obra de emergencia nacional bajo la dirección de la Secretaría de Educación Pública (SEP), fundada en 1921, con jurisdicción en todo el territorio nacional. Los gobiernos revolucionarios querían saldar, en el menor tiempo posible, la deuda con los campesinos e indígenas del país para integrarlos y convertirlos en agentes activos y en beneficiarios del desarrollo, transmitirles una cultura cívica común y organizarlos como una base de apoyo para el nuevo régimen político en formación.

La SEP comenzó por reabsorber las escuelas municipales del Distrito Federal y después emprendió la ocupación educativa de los estados: primero por sus respectivas periferias, estableciendo escuelas donde no había llegado la educación sostenida por los gobiernos estatales y los municipios y, después, desde el campo, la presencia educativa federal se expandió hacia los centros urbanos y las capitales de los

estados. De ese modo se difundió la educación federal a todas las regiones del país y terminó formándose un vasto sistema educativo nacional con una estructura fuertemente centralizada.

Con el paso del tiempo y en buena medida como resultado de su expansión, el sistema centralizado comenzó a reconocer sus límites y a producir efectos distintos, a veces contrarios, a los de sus propugnadores iniciales. El problema no fue el crecimiento; incluso no hay mayor logro que fundar una escuela donde no la había y la extensa cobertura de la educación básica es uno de los orgullos nacionales. Sin embargo, el tamaño alcanzado por el sistema dentro de una estructura centralizada generó una serie de deformaciones y rigideces.

Algunas veces, el imperativo de mejorar la calidad se subordinó al del crecimiento, porque no había mejor servicio que aquel que se ofrecía a quienes no contaban con ninguno, y porque la ampliación de la cobertura de los servicios educativos —sobre todo la instrucción primaria obligatoria— ha sido uno de los compromisos históricos y constitucionales del Estado mexicano. Otras veces, la expansión provocó la ilusión de flexibilidad de una estructura cada vez más rígida y contribuyó a aplazar las reformas requeridas por el propio sistema educativo para responder con eficiencia y eficacia a la demanda social de una mejor educación. Otro de los resultados no buscados por la expansión centralizada fue el de desestimular la acción educativa de los estados y la participación de la sociedad y las autoridades locales en los procesos educativos. El tamaño y la complejidad también redujeron la capacidad del sistema para autorreformarse y convirtieron a su estructura centralizada en una camisa de fuerza que sometió por igual a los directivos y a los maestros.

Esto no significa que la obra educativa bajo el esquema centralizado o de expansión centralizada haya sido un completo fracaso. Por el contrario, en su momento trajo muchos beneficios para el sistema educativo y para el país. Contribuyó a liberar la enseñanza y la profesión docente de "la política de campanario"; a impulsar la reforma de los planes, programas y métodos de enseñanza; a llevar la educación a los grupos marginados; a mejorar los salarios y las condiciones de trabajo de los maestros; a impulsar el cambio social, y a difundir una cultura cívica básica y uniforme en toda la República. El desarrollo del sistema educativo, además, contribuyó a liberar fuerzas productivas y a forjar ciudadanos en un país "amortizado" en más de la mitad de su población. Permitió trasladar recursos del centro y de las regiones ricas a las regiones y a los grupos pobres. Contribuyó a forjar una nación

y a preservarla de la amenaza externa y la *balcanización* interna. Ilustró a millones de mexicanos. Desempeñó un papel central en la eliminación de cotos, frenos, cacicazgos y atavismos. Difundió “la religión cívica de la patria” al margen y en contra de las otras religiones, la de la Iglesia y las de las etnias. Tuvo un papel central en la organización de los campesinos y en la destrucción de cercos agrarios, conservadores y reaccionarios. Fue crucial en la forja de la unidad donde prevalecía la dispersión, el aislamiento y la discordia. En suma, el sistema educativo nacional ha dado una contribución central en la difusión del comercio material y cultural del país, y la expansión centralizada fue una forma, quizá la mejor, de acelerar la integración nacional.

Desde el Porfiriato hasta la década de los cuarenta —con una breve interrupción durante los años revolucionarios— la historia de la educación primaria es, en buena medida, la historia de los proyectos de federalización (en su significado centralizador) de la enseñanza. En esos años, diversos proyectos centralizadores fueron debatidos, bloqueados y redefinidos por diversos factores, entre los cuales fue decisiva la resistencia local a la centralización educativa.

El proyecto federalizador no pudo realizarse en los términos absorbentes propuestos por algunos de los gobiernos federales de esos años. No obstante, la expansión educativa federal terminó conformando un sistema centralizado mucho más grande y con una cobertura geográfica mayor que la que hubiera derivado de la mera absorción de las escuelas estatales y municipales.

Otra historia comienza en 1958: la de los proyectos de desconcentración y descentralización de la Secretaría de Educación, que fueron bloqueados, redefinidos o interrumpidos por varios factores, entre los que sobresale la oposición del SNTE, uno de los productos de la expansión centralizada del sistema educativo nacional y del sistema político heredado del sexenio cardenista.

A principios de los cincuenta, las altas autoridades educativas señalaban que la SEP se había convertido en un “gigantesco Departamento de Personal”; un inmenso organismo del que ya dependían decenas de miles de empleados, que tenía mucho trabajo pero que muy poco podía hacer por el mejoramiento del sistema educativo nacional.

El crecimiento de la Secretaría no sólo reducía la capacidad de control y autocorrección administrativa y técnica de la SEP, sino también la proporción de recursos presupuestales de la Secretaría que no estaban atados al gasto corriente de la misma, sobre todo al pago de los sueldos y honorarios. En otras palabras: el personal se hacía cada

vez más numeroso pero, al mismo tiempo y por lo mismo, el control que las autoridades educativas ejercían sobre sus empleados era cada vez más endeble; algo parecido pasaba con el presupuesto: éste era cada vez mayor pero, al mismo tiempo, era cada vez menor la libertad que la SEP tenía para disponer de él y destinarlo a la expansión y el mejoramiento de los servicios educativos.⁴

A finales de los cincuenta —en pleno conflicto magisterial— se actualizó el otro problema: el de la relación estructural entre la SEP y el SNTE. Las autoridades educativas habían perdido el control sobre los maestros en beneficio de la creciente influencia sindical. En suma, la SEP afrontaba los problemas derivados de su crecimiento y del fortalecimiento del poderío sindical; se trataba esencialmente de un problema de gobernabilidad, provocado por el tamaño y la complejidad alcanzados por el sistema y la consolidación de la influencia sindical sobre los maestros y los cuadros medios de la Secretaría de Educación.

Esos problemas comenzaron a modificar la postura oficial con respecto a la estructura de la Secretaría de Educación. En sus *Memorias*, Jaime Torres Bodet da cuenta de ese viraje:

En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas [...] Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.

No podía haber quedado mejor expresado el cambio en la percepción de las altas autoridades educativas y del gobierno sobre la estructura de la Secretaría de Educación. En otra parte he intentado reconstruir la evolución histórica de la política y el debate en torno a

⁴ El secretario de Educación, José Ángel Ceniceros, lamentaba además que el crecimiento presupuestal de la Secretaría fuese absorbido casi en su totalidad por la nómina, siendo muy pocos los recursos destinados al mejoramiento de la calidad y a la introducción de nuevos servicios educativos.

la centralización/descentralización de estructura de la educación básica y normal.⁵ A pesar de las diferencias en sus énfasis, los centralizadores y descentralizadores —en la misma y distintas épocas— a veces usaron los mismos argumentos en defensa de sus posiciones antagónicas: economías presupuestales, agilidad y eficiencia administrativas, mejoramiento pedagógico, libertad y creatividad de los maestros, integración nacional. Por otra parte, es notable cómo el debate sobre la centralización/descentralización pasó de una discusión a otra: en la primera parecía que de la organización de la educación dependía la existencia de un régimen federal o de un régimen centralista de gobierno; en la segunda, el asunto tiende a constreñirse al ámbito estrictamente educativo (la SEP, el SNTE, los maestros) y a olvidar sus implicaciones políticas de orden más general.⁶

En 1958 apareció el primer proyecto de reestructuración de la Secretaría de Educación. Años después, en 1969-1970, encontramos el segundo. Ambos contemplaban dos aspectos básicos: la desconcentración de la SEP y la transformación de los inspectores y directores de Educación en empleados de confianza. La descentralización intentaba resolver los problemas administrativos derivados de la expansión del sistema y buscaba rescatar para las autoridades superiores de la SEP el control sobre el personal, perdido a manos de la representación sindical. Este mismo objetivo perseguía la transformación de los inspectores y directores en empleados de confianza.

Ninguno de los proyectos se realizó, a causa de la oposición sindical y, sobre todo, del pronóstico oficial de los probables efectos políticos de la reorganización proyectada. A la cancelación del primer proyecto de desconcentración, también contribuyó el surgimiento del conflicto en torno a la publicación de los libros de texto gratuitos, rechazados por las organizaciones de padres de familia y grupos empresariales en

⁵ Alberto Arnaut, "El debate en torno a la centralización y la descentralización de la educación primaria en México (1879-1970)", México, CIDE, 1991 (manuscrito).

⁶ La centralización permitió al sistema educativo ganar autonomía frente a la inestable política estatal y municipal, bajo la égida del gobierno federal. Con el paso del tiempo, el sistema educativo fue ganando autonomía también frente al propio gobierno federal hasta convertirse en un sistema relativamente cerrado e insensible a la influencia no sólo de los gobiernos, sino también de los grupos profesionales y expertos no normalistas, y de las propias organizaciones sociales. Por eso no es de extrañar que los sucesivos proyectos de desconcentración y descentralización hayan suscitado un debate muy localizado en el sector educativo, tanto en lo que se refiere a sus protagonistas como a sus implicaciones. Una de las ventajas adicionales del concepto de "federalización" es que insinúa las consecuencias directas e indirectas que la redistribución de las responsabilidades educativas tiene sobre el sistema federal de gobierno.

diversas regiones del país.⁷ La acometida externa estimuló la cohesión de la Secretaría de Educación y el SNTE para la defensa de la política educativa del régimen.

La cancelación del proyecto de 1970 se debió, además, a otro factor: el agotamiento del tiempo sexenal. El proyecto de reforma educativa del sexenio fue una de las respuestas al movimiento estudiantil de 1968. Para cuando quedaron integrados los principales documentos rectores de la reforma, la sucesión presidencial de 1970 ya se había venido encima.⁸

En la década los sesenta, pues, se frustraron los proyectos desconcentrados e, incluso, se profundizó la centralización educativa como resultado de uno de los periodos de crecimiento más acelerado del sistema educativo federal.

Los problemas derivados del crecimiento centralizado tienden a olvidarse durante los periodos expansivos del sistema. Esto ocurre por dos razones principales: la primera, por los beneficios que la expansión trae consigo en el corto plazo para los maestros, el sindicato y la sociedad y, la segunda, porque la expansión, mientras dura, provoca la ilusión de que la SEP ha recuperado flexibilidad y capacidad de acción y de que el problema de gobernabilidad no existe. Mientras tanto los problemas siguen creciendo y después, cuando viene el estancamiento, reaparecen acrecentados y en las coyunturas, cuando es más difícil afrontarlos.

A principios de los setenta se diseñó un nuevo proyecto de desconcentración en la SEP y se dieron los primeros pasos para su implantación en agosto de 1973.⁹ La SEP puso en marcha un programa de desconcentración mediante la creación de 9 Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) y 30 Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES). Las USEDES eran unidades administrativas con

⁷ Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México. La querrela escolar*, México, El Colegio de México, 1981.

⁸ Pablo Latapí, *Mitos y verdades de la educación mexicana (1971-1972)*, México, Centro de Estudios Educativos, 1973.

⁹ El proyecto contemplaba los siguientes puntos: "I. La implantación gradual de un sistema descentralizado, cuyo objetivo en su primera etapa consiste en agilizar los trámites rutinarios y lograr la toma oportuna de decisiones en los distintos niveles de la dirección de los servicios educativos de la SEP. II. La coordinación funcional dentro de cada entidad federativa o por regiones del sistema educativo federal, estatales y autónomas de educación superior. III. El mejoramiento de los sistemas de control de inversiones educativas, control presupuestal del gasto corriente, control de adquisiciones de equipo y mobiliario y de la prestación de servicios sociales." (Germán Monroy, "La descentralización educativa (1974)", en Jeanne Siwek-Pouydesseau y otros, *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 423.)

jurisdicción en cada una de las nueve regiones en las que se dividió el país para ese fin. Las SUBSEDES dependían directamente de las USEDES y se establecieron en las capitales y ciudades más importantes de los estados comprendidos en cada región.

Las USEDES tenían como tarea principal llevar el trámite de las incidencias del personal de la región, sus trámites escalafonarios, así como realizar las actividades propias de los sistemas de información y estadística.¹⁰

Resalta el hecho de que a las unidades y subunidades se les transfirieron facultades de varias dependencias de las oficinas centrales pero no de aquéllas en las que se concentraba la mayoría de los empleados y maestros de la Secretaría, a saber: la Dirección General de Educación Primaria en los Estados. Por lo tanto, se mantuvo prácticamente intacta la línea de autoridad de mayor relevancia por su cobertura nacional, por lo numeroso de su personal y por el efecto que hubiese tenido su reforma en la estructura general de la SEP y en la vida interna del SNTE. En fin, los supervisores y directores de educación federal permanecieron como las máximas autoridades educativas federales en los estados, sin modificar su relación tradicional con los órganos centrales de la SEP.¹¹

La preservación de la estructura básica de la SEP puede ser agregada al catálogo de los proyectos desconcentrados despuntados en su desarrollo; pero en esos años no fue tanto el resultado de la resistencia u oposición sindical como el interés del gobierno en fortalecer al nuevo grupo dominante del sindicato.¹²

¹⁰ A las USEDES les fueron transferidas algunas facultades de la Dirección General de Personal así como la captación de información que realizaba la Dirección General de Planeación Educativa; luego se les otorgaron otras de las facultades de las direcciones General de Auditoría e Inspección Administrativa, Educación Tecnológica e Industrial, Educación Tecnológica Agropecuaria y la Dirección General de Educación Media y la Oficialía Mayor. En 1974, también la Comisión Nacional Mixta de Escalafón autorizó que las USEDES y SUBSEDES se encargaran de difundir los servicios escalafonarios, distribuir los boletines para concurso y recibir la documentación con valor escalafonario.

¹¹ Noel MacGinn, Susan Street et al., *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México*, México, Fundación Javier Barros Sierra, A.C., 1983.

¹² Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos dominantes en el SNTE*, México, CIDE, 1992.

Entre la desconcentración y la descentralización

Entre la SEP y el SNTE no hubo divergencias mayores mientras la política educativa consistió principalmente en crecer, lo que para la Secretaría significaba dejar obra, y para el sindicato aumentar aceleradamente su membresía y por tanto su poder a lo largo y ancho del país. Como vimos, la política expansiva del sistema educativo significaba, para los maestros, mayores oportunidades de empleo y de movilidad, y para la dirigencia sindical, una mayor disponibilidad de recursos y premios (plazas, cambios de adscripción y ascensos escalafonarios) que ofrecer a sus dirigidos.

Los problemas para la SEP y el SNTE, y entre ambos, surgieron no sólo a causa del agotamiento de la política de expansión centralizada (especialmente intensa en la década de los sesenta), sino también por las características de la política que lo sustituye en la década de los setenta, que pondrá un mayor énfasis en la reforma cualitativa del sistema.

Este cambio aparece más nítido a partir del gobierno del presidente López Portillo (1976-1982), que plantea como uno de los objetivos prioritarios de su política educativa el mejoramiento de la calidad de la enseñanza mediante la reforma de dos aspectos cruciales: el sistema de formación de maestros (la transformación de la enseñanza normal y la creación de la Universidad Pedagógica) y el sistema de control y evaluación del trabajo docente (la desconcentración administrativa de la SEP).¹³

La nueva orientación de la política educativa afectaba simultáneamente dos de las dimensiones en las que había enraizado el poderío del SNTE: el sistema de formación de maestros y el control técnico y administrativo del magisterio en servicio. Por ello, a partir de ese sexenio la relación entre la SEP y el SNTE adquirió un tinte muy fuerte de disputa por el control de los maestros y los mandos medios de la Secretaría.

En 1978 el gobierno federal emprendió primero la desconcentración y después la descentralización de la educación básica y normal. De ese modo se pretendía infundir al sistema una mayor flexibilidad para mejorar la calidad de la enseñanza mediante el establecimiento de un vínculo más estrecho entre los directivos y planificadores educativos, la escuela y los destinatarios de la educación, así como una

¹³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Educación*, México, SEP, 1977.

mejor comunicación entre las diversas áreas y niveles de la estructura de la SEP.¹⁴

"Volver al espíritu de la Constitución de 1917" fue la frase medular del anuncio de la descentralización educativa hecho por el presidente Miguel de la Madrid el 1 de diciembre de 1982. Eso significaba literalmente transferir la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos locales. Ya no se trataba sólo de desconcentrar, ni de descentralizar sólo en términos administrativos, sino de la descentralización constitucional y política de la educación básica y normal, del gobierno federal (la SEP) a los gobiernos de los estados y municipios.

La descentralización educativa propuesta por el presidente De la Madrid se distinguió de la promovida por el gobierno anterior en dos aspectos fundamentales: *i*) se trataba de una política más radical: más allá de la desconcentración y de la descentralización interna de la SEP, se proponía transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales, y *ii*) una táctica distinta en su ejecución: la desconcentración lópezportillista comenzó por ser un hecho: primero se designaron los delegados y luego se definieron las funciones, organigramas y programas de las delegaciones; en cambio, la descentralización delamadradiana primero fue un proyecto público. Aquélla se hizo y ésta se dijo. Aquélla se emprendió y el sindicato intentó detenerla; ésta se anunció y el sindicato y algunos gobiernos locales le quitaron su filo radical y la entramparon en varios de sus aspectos.

La progresiva moderación de la promesa descentralizadora obedeció a la oposición del sindicato y a la falta de cooperación (otra de las formas del rechazo) de varios de los gobiernos locales.

Para el sindicato la descentralización significaba una amenaza a su existencia como tal. Con ella corría el riesgo de transformarse, más o menos rápido, en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización también significaba una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y un esquema de negociación centralizados.

La oposición sindical a la descentralización fue más efectiva de lo que se esperaba gracias a uno de los efectos no buscados por el anuncio

¹⁴ Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1985.

presidencial: el de unificar la dirigencia de los distintos niveles del SNTE contra una amenaza común a la integridad del sindicato. En la defensa de la integridad del sindicato coincidieron no sólo los dirigentes vanguardistas e institucionales, sino también la mayoría de los grupos disidentes del sindicato, agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).¹⁵

Por otra parte, para algunos gobernadores la descentralización significaba, quizá, la transferencia de nuevas y graves responsabilidades políticas, laborales, administrativas y, finalmente, económicas, sin que tales responsabilidades se acompañaran de recursos políticos y económicos para afrontarlas. O tal vez percibían que se trataba de poner en sus manos un cúmulo de responsabilidades que no les significaban ninguna ventaja visible inmediata.¹⁶

La política descentralizadora se moderó aún más a partir de 1985. A ello contribuyeron fundamentalmente dos hechos: la muerte del secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, y la designación de Miguel González Avelar para sucederlo en el cargo. Como siempre ocurre, el cambio de titular produjo un reacomodo en algunos de los cuadros superiores e intermedios de la SEP que, a su vez, trajo consigo un desajuste en la coordinación de las acciones de las autoridades educativas y, como contraparte, el fortalecimiento de la posición sindical frente a los funcionarios superiores de la Secretaría.

El SNTE mejoró su posición política frente a la SEP gracias al estilo personal del nuevo secretario del ramo. El secretario Reyes Heróles, aunque sabía ceder en su oportunidad, tenía un estilo mucho más activo y enérgico en su relación con los dirigentes sindicales. En cambio, González Avelar, mucho más cauto y conciliador, desde el comienzo se mostró dispuesto a mejorar la relación entre la SEP y el SNTE, aunque para ello tuviera que congelar los principales frentes de la política educativa del sexenio. Los dirigentes sindicales se percataron del cambio y así lo expresaron: González Avelar —dijeron— restableció la cordialidad entre la SEP y el SNTE e inició una etapa de mayor respeto entre ambos organismos.

Lo más notable de la política desconcentradora de López Portillo fue, quizás, el modo sorpresivo como se ejecutó. Entonces el sindicato

¹⁵ Alberto Arnaut, *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, CIDE, 1991.

¹⁶ Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (coord.), *Descentralización y democracia*, México, El Colegio de México, 1986.

no pudo intervenir hasta después que de que ésta se había iniciado. Sin embargo, fue una política que afectó casi exclusivamente a actores internos de la SEP y principalmente a la dirección nacional y a las secciones federales y únicas foráneas del SNTE.

El proyecto descentralizador de Miguel de la Madrid, en cambio, afectaba no sólo a los actores internos de la SEP sino también a algunos ajenos a la educación federal, como los gobernadores, las secciones estatales del SNTE, los sindicatos estatales de maestros y las federaciones de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos.

La política de descentralización de Miguel de la Madrid era, pues, más radical y encerraba una complejidad y un grado de dificultad mayor que la desconcentración que la precedió. En principio, no se podía realizar con base en la misma estrategia que la desconcentración; no se podía haber hecho de un modo sorpresivo, puesto que había que poner de acuerdo a los gobernadores, quienes iban a recibir la nueva responsabilidad; tampoco hubiera podido efectuarse —como la desconcentración— mediante la expedición de una serie de acuerdos y reglamentos de la exclusiva competencia del gobierno federal. La descentralización suponía la firma de convenios y la expedición de una serie de disposiciones legislativas y administrativas que no competían exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal.

Pero la moderación de la política descentralizadora no fue resultado sólo de su mayor complejidad, ni del cambio de titular en la SEP. El freno de la descentralización también fue el resultado de factores que rebasan el ámbito de la relación entre la SEP, el SNTE y los gobiernos de los estados; se refieren a la inserción del sindicato en el sistema político mexicano, específicamente en el PRI.¹⁷

La promesa delamadridiana no se cumplió en su parte medular —la transferencia a los gobiernos locales de la responsabilidad laboral, administrativa y técnica de la educación básica y normal—, pues los

¹⁷ Además de que representa los intereses laborales y profesionales de los maestros, el SNTE es una de las organizaciones más poderosas del PRI. El SNTE representa a más de la mitad de la membresía de la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado, uno de los pilares de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, a su vez uno de los tres sectores del PRI. Los maestros cumplen misiones políticas de muy diversa naturaleza: la que cumplen como tales, como maestros, en la difusión de los valores cívicos fundamentales de los mexicanos, así como funciones políticas mucho más concretas, a saber: funcionarios electorales y promotores del voto en favor de los candidatos del PRI. En la coyuntura que nos ocupa, los maestros fueron llamados a cumplir estas funciones en una serie de elecciones locales —Chihuahua, Guerrero— y después en las elecciones federales de 1988.

maestros federales en los estados siguieron dependiendo en todos esos aspectos del gobierno federal.

No obstante, la descentralización fue más allá que la desconcentración. Por ejemplo, la descentralización generó mejores condiciones para la intervención de los gobiernos de los estados y los ayuntamientos en la dirección y supervisión de la educación federal en sus respectivas jurisdicciones. La descentralización avanzó —para decirlo en palabras de Jesús Reyes Heróles— como un proceso que no se cumple en un solo acto.

Descentralización inconclusa

La desconcentración de la SEP empezó a ejecutarse sorpresiva y decididamente a partir de 1978. Se establecieron delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas; las cuales se superpusieron a las oficinas tradicionales de la SEP en los estados: directores de educación federal, inspectores de zona y directores de escuela. Los delegados fueron designados y dependían directamente del secretario del ramo; la mayoría de ellos eran personas ajenas al SNTE: ex gerentes del CAPFCE, maestros normalistas prestigiados y políticos profesionales.¹⁸

Al principio, de 1978 a 1982, la desconcentración permitió al secretario de Educación Pública penetrar ámbitos institucionales y regionales que le habían sido enajenados por la burocracia tradicional de la secretaría, por el sindicato o por ambos. Fue entonces cuando la desconcentración presentó un fortalecimiento significativo de la autoridad del secretario de Educación sobre un sistema educativo federal foráneo que se hallaba bajo el control del SNTE. Pero casi al mismo tiempo se comenzó un proceso inverso: la pérdida de influencia del secretario de Educación sobre las delegaciones en los estados. Esto ocurrió primero por la resistencia y oposición sindical a las nuevas delegaciones y se expresó en una altísima tasa de rotación de los titulares de las delegaciones. Luego, las propias delegaciones comenzaron a adquirir una dinámica propia: sus cuerpos directivos tenían que afrontar con sus propios medios la solución de innumerables asuntos

¹⁸ Juan Prawda, *Teoría y praxis...*, op. cit.; Susan Street, *Organized Teachers as Policymakers: Domination and Opposition in Mexican Public Education*, Mass., Graduate School of Education of Harvard University, 1988.

Alberto Arnaut

y problemas imprevistos en el programa descentralizador; entre ellos, la estabilización de su relación con las autoridades locales y las dirigencias seccionales de cada estado.¹⁹ Finalmente la Secretaría comienza a ceder delegaciones al SNTE desde finales de la gestión del secretario Fernando Solana y, sobre todo, durante la gestión de Miguel González Avelar. Al término del sexenio 1982-1988 se estimaba que alrededor de 40% de las delegaciones (ahora con distintos nombres) se encontraba en manos de personal del sindicato.

La desconcentración administrativa de 1978 a 1988 tuvo un desarrollo desigual en el conjunto de las entidades federativas del país y quedó sin concluir aun en las entidades con mayores avances. El carácter inconcluso se debió principalmente a que no fueron afectados algunos aspectos sustantivos de la relación entre la SEP, su personal y el sindicato. Por ejemplo, no se interrumpieron la continuidad en la relación laboral de la SEP y la vigencia de los sistemas de reclutamiento, de movilidad escalafonaria y de cambios de adscripción del personal docente.²⁰ No obstante, la desconcentración afectó varios aspectos de la relación entre la SEP, el SNTE y el personal de la Secretaría:²¹

a) Superpuso una nueva instancia (sucesivamente, delegados generales, directores de Servicios Educativos a Descentralizar, directores de Servicios Coordinados de Educación) a las autoridades educativas escalafonadas (sindicalizadas), como son los directores, inspectores y directores de escuelas del servicio educativo federal en los estados.

b) Interrumpió y redefinió la relación entre las autoridades educativas escalafonadas en los estados y las autoridades centrales y tra-

dicionales, en los niveles intermedios y altos de la SEP, como son las direcciones generales (especialmente las de Educación Primaria en los Estados) y la Oficialía Mayor.

c) Integró a nuevos actores en los órganos colegiados de la SEP en los estados, como son los gobiernos y las autoridades educativas locales y los representantes de la Secretaría en los estados que operaban al margen de las direcciones de Educación Federal (educación media, educación para adultos).

d) Acercó al personal foráneo de la Secretaría a los órganos de decisión de diversos asuntos sustantivos que, con la desconcentración, pudieron ser resueltos por los titulares de los órganos de nueva creación, como son las delegaciones.

e) Lo mismo ocurrió con las autoridades educativas escalafonadas (inspectores y directores de Educación Primaria), que comenzaron a resolver en las delegaciones varios asuntos que antes eran atendidos por las autoridades superiores centrales, especialmente por la Oficialía Mayor y las direcciones generales de la SEP.

f) Los más altos puestos a los que aspiraban los maestros federales en los estados ya no eran sólo los escalafonarios de inspector y director de Educación —que dependían principalmente de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, donde dominaba la dirección nacional del SNTE—; la desconcentración creó cargos de confianza no escalafonarios en las delegaciones —comenzando por los titulares de las mismas—, cuyos nombramientos dependían del secretario de Educación, los delegados y los gobernadores, así como de la influencia de las direcciones seccionales del sindicato en los estados.

Todos estos cambios provocaron la “descentralización política” del SNTE y la SEP: una descentralización de facto, estimulada por la desconcentración administrativa, pero que no violentaba la estructura centralizada del sindicato ni la desconcentrada de la Secretaría. No se descentralizaron el SNTE ni la SEP, pero ambos experimentaron la descentralización de sus actividades. Sus partes regionales actuarían cada vez más dominadas por el ámbito local y, por tanto, con vínculos cada vez más endeble con sus respectivos centros.

El sindicato conservó su estructura centralizada pero, en la práctica, las direcciones seccionales y delegaciones en los estados ganaron progresivamente una mayor capacidad de gestión directa de los asuntos de sus miembros. Varios de los asuntos que anteriormente se turnaban a la dirección nacional para su gestión ante las oficinas centrales

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Sistemas que tienen su base jurídica en el Apartado B del Artículo 123 constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (*Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 28 de diciembre de 1963, y luego se reformaron los artículos 46, fracción I, 119, 128, 140 y 142 conforme a los decretos publicados en el *DOF*, 20 de enero de 1967, y los artículos 5, 8, 20 y 32, con el decreto publicado en el *DOF*, el 21 de febrero de 1983), el Reglamento de Escalafón (*DOF*, 14 de diciembre de 1973) y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (*DOF*, 4 de enero de 1946).

²¹ Aquí sigo principalmente los trabajos de Juan Prawda, *Inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1987; Susan Street, “Burocracia y educación: hacia un análisis político de la descentralización administrativa de la SEP”, *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1983; y de la misma autora, “Los distintos proyectos para la transformación del estado burocrático de la SEP”, *Perfiles educativos*, México, CISE/UNAM, núm. 7, octubre-diciembre de 1984; y Yolanda de los Reyes, “La descentralización educativa”, en Blanca Torres, *Descentralización de la vida nacional*, México, El Colegio de México; y de la misma autora, “La descentralización...”, *Foro Internacional...*, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

de la ciudad de México comenzaron a ser tramitados directamente por los comités seccionales ante las nuevas oficinas locales creadas por la desconcentración administrativa de la SEP y otros organismos como el ISSSTE.

El establecimiento de las delegaciones —y los órganos que las sucedieron— creó una nueva arena política, cuyos actores dominantes —y casi exclusivos— ya no eran los representantes sindicales y directores e inspectores federales en los estados, ni los órganos nacionales del sindicato y las autoridades centrales intermedias de la SEP. En el nuevo escenario político, los representantes sindicales locales tenían que vérselas con las nuevas autoridades de la SEP en los estados, con los gobiernos locales y con los responsables de áreas y niveles que antes no tenían relación alguna entre sí, ni con los directores de Educación Primaria (que eran las máximas autoridades de la Secretaría en los estados).²³

En suma, la descentralización política de la SEP fue el resultado, en parte, de la desconcentración administrativa que tenía como objetivo explícito, precisamente, llegar a un sistema descentralizado. La descentralización política del SNTE, en cambio, se desarrolló a pesar de la preservación de una estructura sindical centralizada y de la permanencia —hasta 1989— de Vanguardia como grupo dominante del sindicato.

Federalización

El proyecto de descentralización radical de la educación básica y normal de Miguel de la Madrid fue retomado por el gobierno del presidente Carlos Salinas. Así lo hizo en su discurso de toma de posesión del cargo y así quedó plasmado en el *Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994*.²³ Sobre esta base, en los primeros tres años del sexenio

²³ La rebelión regional del magisterio de 1979-1982 fue estimulada por las contradicciones entre la SEP y el SNTE en torno a las delegaciones creadas por la desconcentración. Al mismo tiempo, esas rebeliones fueron una expresión del acentuamiento de la contradicción entre un sindicato cada vez más centralizado y una membresía y vida sindical cada vez más desconcentrada y descentralizada de facto.

²⁴ El 9 de octubre de 1989, al presentar el PME, el presidente Carlos Salinas de Gortari dijo: "El sistema educativo va a descentralizarse. La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional. No se contraponen al cumplimiento del mandato constitucional de contar con una educación nacional, integradora al servicio de los objetivos nacionales. [...] El desafío exige un sistema nacional que desencadene

se dieron algunos de los primeros pasos preparatorios y propiciatorios de la descentralización. Entre éstos sobresale la definición de los programas estatales de modernización educativa, redactados en forma conjunta por las autoridades educativas federales y estatales en cada uno de los estados.

Por otra parte, la caída de Vanguardia Revolucionaria como grupo dominante del SNTE, en 1989, tuvo un signo claramente descentralizador. La disolución de Vanguardia y la caída de su jefe produjo algunos de los efectos político-sindicales esperados de la descentralización. Los grupos regionales quedaron sin centro; en cierto sentido, fueron descentralizados.²⁴ El proyecto radical de descentralización, pues, estaba vivo; era uno de los ejes de la política de modernización educativa, como complemento, refuerzo y disparador de otros cambios en el sistema nacional de educación básica y normal. Había pocas dudas de que se realizaría en el sexenio 1988-1994.

No obstante, la decisión se aplazó por más de tres años. El retraso obedeció a varios factores: entre otros, el conflicto magisterial de 1989, que culminó con el descabezamiento y disolución de Vanguardia Revolucionaria y el arribo de un nuevo grupo a la dirección nacional del SNTE; los conflictos y los reacomodos que siguieron en las direcciones nacional y seccionales del sindicato, y la oposición del nuevo grupo sindical a la descentralización. Para consolidarse dentro del SNTE y frente a la SEP, el nuevo grupo decía apoyar el proyecto de modernización educativa del Presidente y, al mismo tiempo, impugnaba el *Programa para la Modernización Educativa* y los pasos que se proponían para el cumplimiento del mismo.

La descentralización también se postergó porque las elecciones de 1988 habían dejado como herencia una legislatura federal en la que el Partido Revolucionario Institucional no contaba con la mayoría calificada para emprender por sí solo las reformas constitucionales y legislativas que debían acompañar el proceso de descentralización, para darle una base jurídica mucho más firme que la derivada de la firma

las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país". El PME señalaba que "el esquema centralizado se ha agotado y, por consiguiente, resulta costoso e ineficiente", pero que "con unidad normativa fundada en el mandato constitucional, es posible y deseable intensificar la descentralización educativa". Además, el proyecto descentralizador fue incorporado en los documentos rectores de otros de los frentes de la política de modernización educativa, tales como: *Hacia un nuevo modelo educativo*; *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria, secundaria*, y *Programa de reformas del sistema de enseñanza normal*.

²⁴ Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos...*, op. cit.

de los convenios entre la SEP y los gobiernos de los estados. Además, tal vez no se quiso ejecutar una política que implicaba una intensa negociación con uno de los sindicatos más poderosos del PRI, teniendo pendiente en la agenda política las elecciones federales de 1991, en las cuales ese partido intentaría recuperar el terreno perdido en 1988.

El proyecto de descentralización se retardó también por el cambio de titular en la SEP, en enero de 1992. Además del desajuste que acompaña este tipo de cambios a la mitad de la jornada, el nuevo titular tuvo que reanudar el intenso proceso de negociación con la contraparte sindical y los gobernadores de los estados.²⁵ Mientras la SEP cambiaba de titular, el nuevo grupo dominante del SNTE se fortalecía mediante la renovación de varios comités seccionales, la reestructuración del Comité Ejecutivo Nacional y la ampliación de su periodo por dos años (lo que restaba del sexenio y dos meses del siguiente).

Finalmente, la descentralización educativa se consumó el 18 de mayo de 1992. Este día la SEP, el SNTE y los gobernadores de los estados firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN).²⁶ En los siguientes días la Secretaría de Educación firmó una serie de convenios con cada uno de los gobiernos estatales: después, algunos de éstos signaron otros convenios con la dirección nacional del SNTE, con el fin de garantizar la representación sindical del personal transferido a los estados.

En el sexenio en curso, el proyecto de descentralización pudo realizarse, no sólo porque se encontró la fórmula que lo hizo factible y existió voluntad política para hacerlo, sino también gracias a otros factores. Uno de los más importantes fueron las experiencias que le antecedieron: la desconcentración del sexenio 1976-1982 y la descentralización inconclusa del sexenio 1982-1988; estas políticas construyeron el andamiaje institucional y formaron al personal técnico y administrativo del gobierno federal y su progresiva integración al ámbito estatal que constituyen dos de los pisos firmes para la federalización descentralizadora. Otro fue el hecho de que el sindicato mismo

²⁵ En la fase final de la negociación (de febrero a mayo de 1992) se realizaron cuando menos seis reuniones de concertación con cada uno de los 31 gobiernos estatales, decenas de reuniones con el comité nacional y los comités seccionales del SNTE. (Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, pp. 105-106).

²⁶ El ANMEBN fue el aterrizaje de un amplio proceso de consulta (más de 65 mil ponencias en 1 472 foros de consulta a lo largo del territorio nacional), que sirvió de base para la formulación del Programa Nacional de Modernización Educativa, aprobado por el presidente en octubre de 1992. (Esteban Moctezuma Barragán, *op. cit.*, pp. 103-104.)

estaba pasando por un proceso de signo descentralizador: a la renuncia del jefe máximo del SNTE, en 1989, las dirigencias locales formadas bajo su cobijo se quedaron sin centro y, paradójicamente, varios de estos agrupamientos locales, que hasta entonces habían rechazado la descentralización, ahora la veían como su tabla de salvación frente a los reacomodos y la depuración emprendida por el nuevo grupo en ascenso en la dirección nacional. Finalmente, después de tantos años de andar rondando la idea, el proyecto se fue afinando y para 1992 ya había una opinión pública, dentro del propio sector, mucho más favorable a la descentralización, porque cada vez eran más visibles los límites y las consecuencias negativas del esquema centralizado.

Una de las tres líneas estratégicas del ANMEBN fue "la reorganización del sistema educativo",²⁷ que comprendió la transferencia, del gobierno federal a los de los estados, de la dirección de los establecimientos educativos con los cuales la SEP había venido prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, en cada entidad federativa. El Ejecutivo Federal, por su parte, se comprometió a asegurar el carácter nacional de la educación básica y normal, vigilando el cumplimiento del Artículo tercero constitucional, la Ley Federal de Educación y el resto de las disposiciones reglamentarias; además, se comprometió a seguir ejerciendo las demás atribuciones que conservaba con jurisdicción en todo el país, en materias tales como: promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional; formular planes y programas, y autorizar el uso de material educativo para la educación básica y normal; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; concertar con las entidades federativas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades; establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional; promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante mejoramiento profesional.

Por otra parte, cada gobierno estatal sustituyó a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores docentes y no docentes que pasaban a formar parte del sistema educativo estatal, y se comprometió a reconocer y proveer lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores transferidos.²⁸

²⁷ Las otras dos líneas estratégicas fueron ii) la reformulación de contenidos y materiales educativos, y iii) la revaloración social de la función magisterial.

²⁸ La reorganización del sistema comprendió también la creación de consejos escolares,

Esta reorganización significó la transferencia, del gobierno federal a los gobiernos de los estados, de 700 mil empleados (513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y 3 954 000 horas-salario); 1.8 millones de alumnos de preescolar; 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria; y alrededor de 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.²⁹

Para asumir sus nuevas responsabilidades, 26 estados crearon sus respectivos organismos estatales descentralizados que se hicieron cargo del personal, los bienes inmuebles y las funciones transferidos por el gobierno federal. Los cinco estados restantes absorbieron directamente las oficinas que la SEP tenía en cada uno de ellos para el control técnico y administrativo del personal de educación básica y normal.³⁰

De hecho, en los 26 estados que establecieron sus respectivos órganos descentralizados estamos en presencia de una transferencia indirecta del personal y los servicios de educación básica y normal. En estos casos, el personal no pasó directamente a la dependencia de los gobiernos estatales, sino a la de los organismos públicos descentralizados creados para ese fin. De ese modo la descentralización ganaba tiempo, con el objetivo de crear mejores bases políticas y jurídicas —en el ámbito laboral, administrativo y político— para la integración de los nuevos recursos personales y materiales transferidos a los gobiernos de los estados; además, se evitaba la integración rápida del magisterio federalizado al ámbito sindical, laboral y político de los estados, que tal vez hubiera sido traumática en varios de ellos.

Poco tiempo después, la federalización educativa se reforzó mediante la reforma del Artículo tercero y la promulgación de una nueva Ley General de Educación. Con las nuevas disposiciones, la federalización adquirió una base jurídica mucho más sólida que la derivada de la firma del ANMEBN y de los convenios de federalización con los gobiernos de los estados. Además de ampliar la obligatoriedad educativa al ciclo de educación media básica, la reforma constitucional y la

municipales y estatales, en los que estuvieran representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. De este modo se buscaba aumentar la participación de la comunidad en las labores cotidianas de la educación y en la reorganización de la escuela. Estos cuerpos colegiados —se advertía— en ningún caso podrán intervenir en los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo; es decir, no duplicarían o invadirían las atribuciones correspondientes a los consejos técnicos del sistema escolar (de escuela, de zona y sector).

²⁹ Esteban Moctezuma, *op. cit.*, p. 123.

³⁰ Los estados que absorbieron directamente las oficinas federales de educación básica y normal fueron Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

nueva ley reglamentaria reforzaron las facultades normativas del gobierno federal en cuanto a la definición de los planes, programas, libros de texto y organización de la educación básica y normal. Al mismo tiempo, las nuevas normas reservaron a los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos —con excepción del Distrito Federal— la facultad exclusiva de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria dentro de sus respectivas jurisdicciones. De ese modo, la federalización educativa quedaba con una base jurídica mucho más firme en sus dos principales frentes: en el de la descentralización quedaba la prestación directa de los servicios de educación básica y normal como una facultad exclusiva de los estados y los municipios; y en el de la integración, el gobierno federal consolidaba sus facultades exclusivas en los aspectos normativos del sistema educativo nacional.

Agenda

Ya se dieron los primeros pasos y se sentaron las bases constitucionales y legislativas para alcanzar un mejor equilibrio en la distribución de la responsabilidad educativa. Sin embargo, como decíamos, la federalización descentralizadora de la enseñanza va más allá de la mera transferencia de recursos financieros, personal, infraestructura y responsabilidades del gobierno federal a los estados. También rebasa la mera homologación de sueldos, prestaciones, escalafones y condiciones de trabajo del personal docente y no docente transferido por el gobierno federal, y el que ya dependía de los gobiernos de los estados.

Lo que sigue supone los citados procesos —la transferencia descentralizadora y la homologación laboral y profesional—, pero es algo distinto: es el reto de la integración de los subsistemas locales en cada entidad federativa y su plena integración en un nuevo sistema educativo nacional. Queda, pues, la tarea de construir el andamiaje institucional para garantizar la vigencia de las facultades reservadas al gobierno federal y para integrar los sistemas estatales de educación básica y normal en cada uno de los estados, mediante una clara distribución de competencias y una efectiva comunicación entre los distintos niveles de gobierno. Este reto supone tareas de signo distinto a la descentralización. Es aquí donde la federalización aparece como una tarea de integración local y de reintegración nacional.³¹

³¹ Por otra parte, también está pendiente la creación de los consejos escolares y municipales,

Por sí misma, la redistribución de responsabilidades entre el gobierno federal y los estados provocará una serie de transformaciones benéficas para el sistema educativo nacional. Sin embargo, la consolidación del nuevo federalismo educativo tiene por delante grandes tareas, una amplia agenda que habrá de agotarse en medio de un complejo proceso de negociación —sin contar el intenso trabajo de diseño reglamentario y curricular— en torno a puntos que afectan directamente la relación entre los signantes del Acuerdo. Entre estos puntos sobresalen la homologación —que apenas empieza— y la integración de los subsistemas de educación básica y normal en cada estado. Además, está pendiente la reorganización del sistema en el Distrito Federal, que hasta ahora no ha sufrido ninguna reforma en su estructura.

La cristalización institucional de estos puntos tendrá que pasar por un arduo proceso de negociación, en el que no será fácil arribar a los consensos necesarios. Las tareas pendientes implican una formidable complejidad técnica, administrativa y jurídica; además, la negociación habrá de realizarse en territorio minado: la nueva relación del SNTE con la SEP y los gobiernos de los estados, además de una coyuntura sucesoria particularmente tensa y compleja. Los asuntos educativos tienden a politizarse a una velocidad inusitada; son asuntos políticos por definición, incluso en las coyunturas más estables. La de ahora no puede ser una coyuntura más propicia para la politización del sector.³²

Descentralización centralizadora

Cuando se abordan las resistencias políticas a la descentralización, tienden a destacarse las que provienen de los actores centralizados, como la burocracia central de la SEP, el comité nacional y los comités de las secciones federales y únicas del SNTE. Casi nunca se analizan los actores que —antes de emprender la política de descentralización en curso— ya se encontraban descentralizados o semidescentralizados y que, en algunas regiones, podrían oponer una resistencia mayor a la descentralización que los actores descentralizados en mayo de 1992.

con los cuales se busca estimular una mayor participación y cooperación de la sociedad y de los municipios en la organización y las tareas escolares y la planeación de los servicios educativos.

³² Todo esto sin contar la federalización que aún se está esperando: aquélla que tarde o temprano tendrá que darse en el SNTE. Con la descentralización educativa, en el sindicato tiende a agudizarse la contradicción entre una estructura estatutaria centralizada, por un lado, y una membresía y vida sindical cada vez más descentralizada, por el otro.

Entre los actores que ya estaban descentralizados sobresalen los maestros y directivos de educación básica y normal, las autoridades educativas, las secciones estatales del SNTE y los sindicatos estatales de maestros que nada tenían que ver con el SNTE. Estos actores descentralizados ya tenían una importante presencia en 18 de los 31 estados de la República, entre los que sobresalen Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chiapas, Puebla, Veracruz, Chihuahua, Sinaloa; les siguen en tamaño Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Puebla, Sonora, Chihuahua y Yucatán.³³

En esos estados es donde la federalización descentralizadora en marcha tiende a aparecer como una empresa centralizadora y, por tanto, donde tal vez surja una considerable resistencia a la federalización educativa en su segunda etapa: la de la integración de los subsistemas de cada estado y la de éstos en un nuevo sistema nacional de educación básica y normal. Algunas de las razones por las cuales los maestros, los representantes sindicales y las autoridades educativas de los estados podrían oponerse al proceso de federalización son:

Temor a la contaminación ideológica. En términos generales se ha desarrollado una mentalidad y una ideología muy diferentes entre los maestros federales y los estatales. Estas diferencias han podido coexistir sin mayores problemas en los estados, en la medida en que el personal federal y estatal dependían de instancias directivas distintas.³⁴ Sin embargo, para completar el proceso de federalización deberán

³³ Los maestros estatales están expresados en el SNTE, donde de 55 secciones que lo integran 18 son secciones estatales (que agrupan exclusivamente a maestros y empleados dependientes de los gobiernos de los estados), 5 son secciones únicas (que agrupan al personal educativo federal y estatal) y las 31 restantes son secciones federales que agrupan sólo al personal educativo dependiente de la SEP en el Distrito Federal y el resto de las entidades federativas. Entre las secciones estatales sobresalen por su tamaño las de Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Chiapas y Sinaloa; les siguen en tamaño Baja California, Coahuila, Guanajuato, Puebla, Sonora, Chihuahua y Yucatán; el resto de las secciones son muy pequeñas: Colima, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Al margen del sindicato nacional existen sindicatos estatales, como el Sindicato de Maestros del Estado de México, un sindicato estatal en formación —que estaba peleando su registro como tal después de separarse de la sección estatal del SNTE— en Puebla, y otros más pequeños como el Sindicato de Maestros de Tlaxcala y diversos sindicatos de Veracruz. El caso más extremo es el del Estado de México, donde la presencia federal previa es casi igual en tamaño al sistema de educación estatal. En este estado existe (además de dos secciones federales del SNTE una en el Valle de Toluca y otra en el Valle de México) un Sindicato de Maestros del Estado de México, sin vínculo alguno con el SNTE y con presencia en toda la geografía del estado y tan grande como las más grandes secciones federales y únicas del SNTE.

³⁴ En el pasado, a finales de los años veinte, surgieron algunos conflictos entre las autoridades educativas federales y estatales en torno a los lugares en los cuales se debían fundar sus respectivas escuelas. Generalmente, la política federal explícita era que sus escuelas se fundaran

integrarse en un solo sistema local y nacional. Los factores que han contribuido a la forja de esos dos tipos de mentalidad o de atmósferas ideológicas son, entre otros:

- La política educativa del gobierno federal tiende a asumir posturas ideológicas más radicales que la de la mayoría de las entidades federativas. En términos generales, así ocurrió en casi todas las épocas: el laicismo liberal y la enseñanza objetiva; el positivismo y la pedagogía moderna; el laicismo anticlerical y la educación popular posrevolucionaria, y la educación socialista. La educación para la unidad nacional, que sucedió a la educación socialista, significó una especie de reconciliación o, al menos, atemperación de las diferencias entre la orientación educativa federal y la orientación mucho más conservadora de la educación de la mayoría de los estados.
- Gran parte de los maestros federales recibieron su formación en centros de enseñanza normal que tradicionalmente han tenido una orientación político-ideológica progresista o izquierdista y, algunos de ellos, signados por largos periodos de intensa politización. Entre otras, se encuentran las escuelas normales rurales, las normales superiores de la capital de la República y de algunas entidades federativas, la Escuela Nacional de Maestros, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y ahora también la Universidad Pedagógica Nacional.
- En el magisterio federal que trabajaba en los estados (y en cierto

en aquellas regiones —sobre todo en el campo— a las que no había llegado la acción educativa de los gobiernos estatales y los ayuntamientos. Sin embargo, conforme se agotaban los terrenos baldíos, el gobierno federal comenzó a fundar sus escuelas también en aquellos lugares que se suponían reservados para la atención educativa de los estados. Poco después, en los años treinta, surgieron algunos conflictos entre los maestros federales y los estatales, cuando aquéllos se dedicaron a promover la formación de agrupaciones sindicales e intentaban que los maestros estatales hicieran lo mismo y se integraran a las agrupaciones locales y nacionales dominadas por el magisterio federal. A mediados de los años treinta, este conflicto se agudiza con motivo de la reforma del Artículo tercero constitucional, que implanta la educación socialista. Finalmente, el conflicto se atenúa en los años cuarenta, cuando se funda e institucionaliza el SNTE y se reforma nuevamente el Artículo tercero para sustituir la orientación socialista de la educación por una mucho más acorde con los principios de una política de educación nacional. La consolidación del SNTE y la política educativa de unidad nacional superaron los conflictos entre los maestros federales y los estatales; sin embargo, las diferencias entre ambas siguieron existiendo e incluso el conflicto tiende a expresarse de diversas maneras en el ámbito educativo—diferencias en torno a planes y programas de educación básica y normal— y en el ámbito sindical: la resistencia de algunos maestros a integrarse al SNTE y el conflicto entre la dirección nacional y los grupos dirigentes locales del sindicato.

sentido también en el Distrito Federal) había una menor proporción de maestros en servicio originarios o formados en las normales de los estados, ayuntamientos y pueblos donde desempeñan sus labores. Por tanto, se hallaban menos sometidos a los lazos tradicionales (geográficos, familiares y culturales) de las comunidades donde trabajaban. Los maestros federales foráneos, pues, han gozado de un margen más amplio de libertad frente al medio social donde laboran.

- El magisterio federal en los estados también tenía una mayor libertad frente a las autoridades educativas de las que dependía, por la distancia física y organizacional que existía entre las escuelas rurales y los centros de autoridad, establecidas en las capitales de los estados y de la República.
- Ese margen de libertad —y la distancia que lo soporta— se acentuaba por el hecho de que los maestros federales se desempeñaban generalmente en las zonas rurales y semiurbanas de los estados. El caso extremo era el de los maestros bilingües que laboran en las regiones indígenas del país.
- Por el contrario, los maestros estatales tradicionalmente han laborado en las zonas urbanas y semiurbanas, y en las cabeceras municipales; tienen mucho más cerca a sus autoridades inmediatas y superiores (cuando más lejos en las capitales de sus estados) y nacieron y se formaron en las escuelas normales oficiales y particulares de los estados donde desempeñan su trabajo docente.

Temor a la unificación de dos mercados de trabajo y de dos pirámides profesionales. El temor a la unificación de los mercados de trabajo y las pirámides profesionales —de los maestros estatales y los transferidos— deriva de varios factores:

- La integración de dos mercados y pirámides profesionales (la de los federales transferidos con los estatales) significaría para los maestros estatales la contracción de sus oportunidades ocupacionales y la intensificación de la competencia por las mejores plazas en los nuevos sistemas locales. Este temor fue alimentado por la experiencia que vivieron la mayoría de los maestros en servicio durante la década de los ochenta: una fuerte contracción del mercado ocupacional del magisterio y, al mismo tiempo, una drástica caída en sus expectativas profesionales de movilidad ascendente.

- En términos generales, para los maestros estatales la descentralización consistiría en entrar a la competencia —laboral y escalafonaria— con maestros que provienen de normales que no son las suyas y que tienen una historia profesional muy diferente; se integrarían en un mismo mercado dos grupos profesionales que ahora se encuentran sólo parcialmente integrados.
- Aunque las diferencias entre los subsistemas federal y estatal han disminuido en las últimas décadas, estamos en presencia de una tarea que implica la integración de dos mundos: el rural (federal) y el urbano (estatal); dos o más tradiciones normalistas; dos historias: la de la penetración y expansión (federal), y la de la resistencia (estatal) y, asimismo, dos dinámicas sindicales: la nacional y centralizada (de las secciones federales), y la local y descentralizada (de las secciones y sindicatos estatales).³⁶
- Cada uno de esos grupos pasarían a disputar no sólo el conjunto de las plazas de un mercado laboral y una pirámide profesional ensanchada y unificada, sino también el control sobre una serie de instituciones, como los órganos directivos, colegiados, las

³⁶ Las diferencias entre el magisterio federal y estatal fueron más marcadas hasta antes de la década de los sesenta. Las diferencias derivaban del hecho de que las normas de reclutamiento y movilidad escalafonaria de los gobiernos federal y de los estados incluían una cláusula de preferencia sin más —o de preferencia en igualdad de circunstancias— de los egresados de sus respectivos sistemas de formación de maestros. Así, los maestros egresados de las normales federales tendían a predominar en las escuelas de la SEP, mientras que los egresados de las normales oficiales y particulares de los estados tendían a predominar en los sistemas escolares estatales. Esto ocurría también porque la dirección nacional del SNTE tenía mayores posibilidades de influir en el ingreso y promoción escalafonaria federal (nacional y centralizado en la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y en la Comisión Mixta de Cambios) que en los sistemas escalafonarios de los estados, generalmente sometidos a una dinámica local, la de las secciones y sindicatos estatales, así como la de las oficinas educativas e instituciones de enseñanza normal de cada entidad federativa.

Sin embargo, en los últimos 30 años han disminuido —sin desaparecer— las diferencias entre los maestros federales, generalmente rurales y semiurbanos, y los maestros estatales, generalmente urbanos. Esto ocurrió gracias a la acelerada urbanización del país, mediante la expansión de las ciudades y la transformación de las rancharías en pueblos, y de los pueblos en ciudades pequeñas y medianas. Además, en el mismo periodo encontramos otro doble proceso de urbanización del sistema educativo: la de los aspirantes a ingresar al servicio y la del sistema de formación de maestros. Finalmente hay que aclarar que las diferencias entre los maestros federales y los estatales es mucho mayor en la educación primaria (con mayor presencia del gobierno federal) que en preescolar, secundaria y normal (con mayor presencia de los estados y particulares). En estos casos, como decíamos, la reintegración de los subsistemas estatales implicará la integración de una herencia institucional y profesional mucho más heterogénea que en la educación primaria. En la secundaria, a las dos tradiciones normalistas se agrega la presencia de los egresados de otros tipos de instituciones de educación superior, tales como las universidades y las escuelas del sistema de educación tecnológica. (Alberto Arnaut, *Historia de una profesión: los maestros primarios en México*, México, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, diciembre de 1993.)

instituciones de formación y mejoramiento profesional del magisterio, las comisiones de escalafón y, desde luego, la dirección sindical.

Rechazo a la centralización de los servicios estatales. Los maestros, funcionarios educativos y dirigentes sindicales de los estados encuentran en el proyecto de federalización descentralizadora una serie de rasgos centralizadores en varias de sus dimensiones y procesos de corto, mediano y largo plazos. Los más visibles son el control central del diseño del método y del proceso de descentralización.³⁶ Además encuentran otros procesos de signo centralizador, aunque menos visibles desde fuera:

- La incorporación masiva del magisterio federal al ámbito laboral, administrativo y político de los estados es percibida por el magisterio local como una subordinación a un grupo extraño relativamente, puesto que el magisterio federal era más numeroso que el local (en primaria y secundaria), aun en entidades federativas con mayor tradición educativa estatal. De hecho, significaría la subordinación de los maestros estatales a los maestros ex federales, tradicionalmente más sometidos que aquéllos al dominio de la dirección nacional del SNTE.
- La incorporación de los sistemas educativos locales a una normatividad nacional, central, y a un sistema nacional de evaluación educativa, definidos por el órgano central, se percibe como un retroceso por parte de algunos estados que cuentan con una antigua y prestigiada tradición normalista, que valoran como superior a la tradición pedagógica federal.³⁷

Paradójicamente, uno de los argumentos del magisterio federal

³⁶ Casi siempre la descentralización es un proceso decidido y conducido desde el centro; los órganos que reciben las nuevas funciones y recursos generalmente se limitan a aceptar la descentralización o a influir —en el mejor de los casos, pactar— los términos y los tiempos de la misma. Desde luego, la excepción es la “descentralización revolucionaria”, cuando los niveles de gobierno estatal y municipal “reasumen su soberanía” o cuando el constituyente revolucionario regresa u otorga a los estados y los municipios las facultades que el antiguo régimen les había negado.

³⁷ Entre las escuelas normales estatales de mayor alcurnia sobresalen las más antiguas normales modernas fundadas en las últimas décadas del siglo XIX, como son: Escuela Normal Veracruzana, Escuela Normal del Estado de Coahuila, Escuela Normal del Estado de México, Escuela Normal del Estado de Jalisco, Escuela Normal “Miguel F. Martínez” de Nuevo León y Escuela Normal del Estado de Puebla.

contra su descentralización (el riesgo de pérdida de la unidad del sistema educativo nacional) obliga a la SEP a diseñar un sistema descentralizado en el que no se descentralizan la normatividad ni la evaluación del sistema educativo nacional; se trataría de una normatividad y un sistema de evaluación nacional que incluiría, además del sistema federal transferido, a los sistemas estatales que hasta nuestros días han permanecido relativamente al margen de la normatividad y los sistemas de evaluación de la oficina central de educación. En otras palabras: aquello que hace aceptable la descentralización para los federales, contribuye a que los estatales rechacen la descentralización por su carácter centralizador.

Integración de un sistema heterogéneo

Desde su origen, el sistema de formación de maestros siguió un desarrollo distinto del de educación primaria. Mientras la educación primaria tendía hacia la uniformidad —de contenidos y métodos— y hacia la centralización bajo la dependencia del gobierno federal, la enseñanza normal tendía hacia la heterogeneidad en sus métodos y contenidos, así como en su dependencia técnica y administrativa. De ese modo, cuando se pretende reorganizar el sistema, nos encontramos con un sistema de educación primaria fuertemente centralizado y homogéneo, y con uno de educación normal muy descentralizado y heterogéneo.³⁸

La descentralización del sistema de formación y capacitación de maestros es consustancial a la educación básica. Tiene los mismos objetivos que ésta, quiere complementarla y reforzarla, así como apoyar otros de los frentes de la política de modernización educativa en curso.

Dentro de un marco normativo nacional, la descentralización se propone integrar y consolidar el sistema de formación de maestros para conseguir una formación profesional del magisterio más acorde a las necesidades geográficas, sociales y culturales de cada uno de los estados. En suma, pretende una mejor integración de los sistemas estatales

³⁸ La educación normal se elevó al nivel de licenciatura en 1984, mediante la introducción del bachillerato como requisito de ingreso a las escuelas normales; en 1988 había egresado la primera generación de alumnos de la misma. A finales de 1989 estaban cursando la educación normal 127 mil estudiantes (45% en escuelas estatales, 38% en particulares y 22% en las federales), los cuales se dividían en: 59% para secundaria, 18% para primaria, 12% para preescolar y el resto para educación especial y educación física.

de enseñanza normal que, a su vez, permita una mejor coordinación local y nacional de una gran diversidad de instituciones que ahora funcionan en forma muy segmentada.

Con la firma del ANMEBN, en mayo de 1992, se consumó la transferencia de todos los establecimientos y programas federales de formación de maestros a la jurisdicción estatal, con excepción de los establecidos en el Distrito Federal, los cuales permanecerán bajo la dependencia de la Secretaría de Educación; por su parte, los gobiernos de los estados se comprometieron a integrar, en sus respectivas jurisdicciones, subsistemas de formación de maestros integrados con las instituciones y programas que se dedican a la formación inicial, actualización, capacitación y superación del magisterio.

El ANMEBN estipuló que en un plazo razonable —y al cabo de una consulta en la que participará el magisterio— el gobierno federal expedirá los lineamientos para reformar la educación normal en el país entero. No se especificó mucho más al respecto. El ANMEBN se limitó a proponer unos cuantos lineamientos generales sobre el sentido que tendría la reforma del sistema de formación de maestros.³⁹

Ya se consumó la transferencia de todas las instituciones de formación y actualización de maestros a los gobiernos de los estados. A partir de la estructura descentralizada, queda pendiente la tarea de integrar un nuevo sistema nacional y los sistemas estatales de formación de profesores en cada una de las entidades federativas. Sin embargo, esta tarea de integración nacional ya cuenta con las bases jurídicas al elevarse a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal de dictar, previa consulta con los gobiernos de los estados, todas las normas relacionadas con las instituciones formadoras de maestros de educación básica del país. Además, el gobierno federal

³⁹ Los lineamientos asentados en el ANMEBN fueron: a) se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria; b) habrá una reforma curricular para terminar con la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos, y c) la simplificación de los requisitos y la reducción de plazos de estudio para la carrera normal. En cuanto a la actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, el ANMEBN se limitó a anunciar el establecimiento de un programa emergente de actualización del maestro, íntimamente asociado a la necesidad de prepararlos para la puesta en marcha del programa emergente de reformulación de contenidos y materiales educativos. El programa de actualización de maestros se realizaría mediante la combinación de la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio y el trabajo individual de los maestros-alumnos. El programa tendría como eje operativo a los consejos técnicos de cada escuela e involucraría a los jefes de sector, los inspectores, los directores de las escuelas y los consejos técnicos de sector y de zona.

preservó bajo su dependencia las instituciones de formación de maestros con sede en la capital de la República; en estas instituciones seguirán formándose los maestros para las escuelas que permanecen bajo la dependencia de la SEP, en el Distrito Federal; además, podrían formar los cuadros de directivos, investigadores y planificadores que la Secretaría de Educación Pública requiere para el ejercicio de sus facultades normativas en todo el país.

Sin embargo, como en el caso de la educación básica, queda mucho por realizar en la integración de los subsistemas de formación de maestros. Esta empresa se avizora mucho más ardua que la correspondiente en la educación básica, por diversas razones. Primero, porque desde su origen el sistema de formación de profesores se ha caracterizado por su gran heterogeneidad organizativa y curricular. Segundo, en educación primaria y secundaria se integrarán cuando mucho dos subsistemas —el transferido y el que ya era estatal—, con la ventaja de que la normatividad federal previa ya predominaba en primaria y —en menor grado— en secundaria; en cambio, en lo que respecta al sistema de formación de maestros se integrará una gran diversidad de instituciones preexistentes a la descentralización, entre las que se cuentan las instituciones federales y estatales en cada estado.

Las preguntas que están por responderse son, entre otras, las siguientes: ¿cuál será la suerte de las instituciones con sede en la ciudad de México que tenían una vocación nacional, como la Escuela Nacional de Maestros, la Escuela Normal Superior de México y la Universidad Pedagógica Nacional? ¿Su acción directa quedará restringida al Distrito Federal? ¿Se les asignarán funciones relacionadas con el ejercicio de las facultades que se reserva el Ejecutivo Federal? ¿Se integrarán en una sola institución que seguirá dependiendo de la SEP? ¿Pasarán a formar parte del subsistema de formación de profesores que, finalmente, se establezca en el Distrito Federal? ¿Cuál será el vínculo entre las distintas instituciones oficiales y privadas que ya estaban en la jurisdicción estatal, y entre éstas y las instituciones que eran federales y que fueron transferidas a la dependencia de los gobiernos estatales? Por ejemplo, las unidades de educación a distancia de la UPN transferidas a los gobiernos de los estados ¿seguirán formando parte de una especie de subsistema universitario pedagógico nacional o se integrarán plenamente a los subsistemas normalistas de cada uno de los estados?

Otro asunto que deberá resolverse es el modo en que se relacionarán las normales primarias con las normales superiores, ahora que

la enseñanza obligatoria se ha extendido también a la secundaria general. ¿Seguirán funcionando por separado, con planes y programas distintos, o se integrarán mediante la creación de un tronco común entre ambas?

En fin, la tarea de integración de un sistema nacional y, dentro de éste, de los sistemas estatales de formación y actualización de maestros se avizora tan o más compleja que la integración del sistema nacional —y de los sistemas estatales— de educación básica, bajo la nueva realidad planteada por la transferencia de los servicios federales a los gobiernos de los estados.

Tal vez podríamos encontrar algunos de los indicios sobre lo que sigue en otros documentos del sexenio. Por ejemplo, el PME planteaba la necesidad de implantar un nuevo modelo de formación y actualización de docentes, apoyándose en cuatro instancias, para construir un sistema coordinado nacionalmente y con una operación descentralizada: *i)* El CONACEN sería el responsable de la coordinación y consulta en esta materia entre las instancias federales, estatales y particulares; *ii)* una Dirección General tendría a su cargo las funciones normativas y de evaluación; *iii)* en cada entidad federativa habría una coordinación del subsistema bajo un mando operativo, que incluiría todos los servicios de educación normal, capacitación y actualización del magisterio, incluidas las unidades y subunidades de la UPN, y *iv)* la UPN seguiría ofreciendo los programas de licenciatura, maestría y doctorado en la Unidad Ajusco y, además, se constituiría en la institución de excelencia del normalismo nacional para formar los cuadros académicos del subsistema de formación y actualización de docentes. La UPN contaría con un centro de investigación educativa y una división especializada en el desarrollo curricular para el propio subsistema. De ese modo, "...la UPN será la instancia académica en la que se apoye la SEP para la realización de sus funciones en la materia".⁴⁰

Por otra parte, el PME planteaba que los planes de estudio serían revisados con el fin de adecuarlos a las necesidades actuales y lograr un mejor equilibrio entre el medio rural y el urbano, donde habrán de ejercer profesionalmente los futuros maestros. Además, anunciaba que los cursos de actualización serían descentralizados y se integrarían a los de educación normal, revisando la relevancia y pertinencia de los programas en vigor. Y, por último, planteaba la necesidad de llevar

⁴⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, octubre de 1989.

esos programas a los grupos de maestros que hasta ahora habían quedado al margen de los mismos, sobre todo en las zonas rurales.⁴¹

Consideraciones finales

Para la federalización descentralizadora actual, los retos siguen siendo los mismos que tuvo que afrontar la federalización centralizadora de ayer en varias regiones del país: el aislamiento, la marginalidad, la miseria y la escasez de recursos financieros. Además, la descentralización ha tenido que afrontar —como la centralización de ayer— algunos retos políticos: ya no la resistencia de los caciques y caudillos locales contra la acción educativa federal posrevolucionaria, sino los intereses políticos, sindicales y burocráticos forjados en torno a un sistema centralizado.

La centralización de ayer tuvo uno de sus mejores argumentos en el imperativo de difundir la educación a los grupos marginados de la República. El anuncio de la nueva organización federalizada fue acompañado de una serie de medidas que ratifican los compromisos del

⁴¹ *Ibidem*. En el primer semestre de 1990, el CONACEN convocó a una serie de reuniones que tuvieron como resultado un *Plan de acción para el desarrollo del subsistema de formación y actualización de docentes*, encaminado a la transformación e integración del subsistema en cada entidad federativa. Con ese fin se definieron cuatro agendas de trabajo:

1) La agenda de autoevaluación institucional. Las comunidades escolares del subsistema harían un análisis sobre las características, quehaceres y necesidades de cada institución, y definirían sus respectivos planes de acción. Después, mediante reuniones de trabajo, las instituciones de cada estado definirían programas interinstitucionales que, con la intervención del coordinador estatal, se integran en planes estatales para la reestructuración académico-administrativa de las instituciones y estrategias para el mejoramiento de los planes y programas de estudio. Todas estas acciones también tenían como objetivo que cada institución y subsistema estatal de formación y actualización de docentes creara sistemas y mecanismos permanentes de evaluación.

2) La agenda de desarrollo académico del profesorado de las instituciones y programas de formación y actualización del magisterio. Comprendía una serie de acciones encaminadas a elevar la calidad de los formadores de maestros: mejorar las bibliotecas, organizar seminarios, reuniones y talleres, abrir becas para estudios de posgrado y establecer un programa interinstitucional de créditos académicos y un programa de estímulos a la productividad y desempeño de los maestros.

3) La agenda de actualización y superación profesional del magisterio de educación básica. Tenía como objetivo la integración de un programa permanente en esta materia y el establecimiento de mecanismos de relación entre la actualización profesional y la carrera magisterial.

4) La agenda de fortalecimiento administrativo. Buscaba establecer las condiciones organizativas y materiales necesarias para el desarrollo del subsistema. Con ese fin, en un primer momento se integrarían los servicios federales bajo un solo mando en cada estado.

gobierno federal con las regiones y los grupos menos atendidos por el sistema educativo nacional.

Otro de los argumentos de la federalización centralizadora fue liberar la educación y el magisterio de la fluctuante política municipal; liberarlos —se decía— del imperio de la caprichosa y personalizada política de campanario. Había que salvar del calendario político un servicio tan delicado y complejo como el educativo y poner a salvo a los profesionales de la educación del reclutamiento y el sueldo condicionado por la lealtad al munícipe de ocasión. En términos generales, los servicios educativos y el magisterio se han liberado de las contingencias políticas externas al sector educativo, pero, en algunos aspectos, se hallan sometidos a una red de intereses políticos desarrollados dentro y en torno al sistema educativo.⁴²

La federalización, por sí misma, no liberará al magisterio de esa servidumbre; pero, afortunadamente, el proyecto de modernización en curso contempla otros capítulos que pueden contribuir a esa liberación, como son la reforma del sistema de formación y capacitación de maestros, la creación de un sistema nacional de evaluación, la carrera magisterial y el compromiso del gobierno de elevar el salario profesional del magisterio.⁴³

La federalización de ahora no resolverá por sí misma todos los problemas del sector educativo, pero —como lo hizo la de ayer en su momento— creará mejores condiciones para resolverlos. La federalización podría mejorar muchos aspectos de los servicios de educación básica y normal, en la medida en que se superen los retos apuntados y se integren sobre nuevas bases los subsistemas estatales y el sistema nacional.

Entre otras cosas, la federalización permitirá una mejor integración entre los tres ciclos de la educación básica y entre éstos y los sistemas de formación y actualización del magisterio. También estimulará la participación de los maestros en los asuntos técnicos de sus respectivos ciclos y especialidades, puesto que los acercará a las instancias de dirección y diseño de los planes y programas educativos.

Se flexibilizará el trabajo docente, en la medida en que se podrá

⁴² El magisterio ha ganado seguridad en el empleo —su inamovilidad—, pero su movilidad ascendente se halla sometida a una servidumbre política equivalente a la que denunciaron en sus orígenes, sólo que ahora encarnada en un ente simbiótico: la burocracia educativo-sindical.

⁴³ La carrera magisterial, el salario profesional y la reforma del sistema de formación y capacitación de maestros los he analizado con mayor cuidado en *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México*, op. cit., pp. 191-219.

brindar a los maestros un mayor margen de libertad en la organización de sus actividades escolares y extraescolares, y podrán ser atendidas con mayor rapidez y especificidad las necesidades que enfrentan en el desempeño de sus tareas docentes, en cada una de las localidades.

Dentro de un marco normativo nacional, permitirá crear subsistemas estatales de formación de maestros para conseguir una formación profesional del magisterio más acorde a las necesidades geográficas, sociales y culturales de cada uno de los estados. Permitirá un desarrollo más equilibrado de la matrícula normalista, atendiendo a las necesidades regionales de formación de maestros para cada uno de los ciclos y especialidades que conforman la educación básica.

La integración de los sistemas estatales de formación de maestros podría estimular la vida profesional del magisterio, porque posibilitará un mayor intercambio entre los maestros, los alumnos y los egresados de cada una de las instituciones formadoras de maestros.

La integración y la reforma de los sistemas estatales de enseñanza normal con base en una normatividad nacional facilitará una mejor coordinación local y nacional de un sistema que ahora funciona en forma muy segmentada.

Ya se dieron los dos primeros pasos: las normales federales fueron transferidas a los gobiernos de los estados y, mediante las reformas constitucionales y legislativas, el gobierno federal reforzó su rectoría sobre el sistema de formación y actualización del magisterio de toda la República.

La federalización simultánea de la educación básica y normal —conforme avanza su integración en cada estado— posibilitará una relación más estrecha entre las escuelas normales y la dirección técnica, las escuelas y la región donde sus egresados irán a prestar sus servicios. De ese modo, podría reducir el relativo aislamiento en que se hallan varias de las instituciones de enseñanza normal respecto a las escuelas para las cuales están formando maestros.

También permitirá estrechar la relación entre las instituciones formadoras de maestros y los órganos de dirección y el sistema escolar de educación básica; estimulará en las instituciones de enseñanza normal un mayor interés por el desarrollo de actividades de investigación mucho más vinculadas a las necesidades educativas concretas. Esa cercanía también alentará la participación de sus comunidades académicas en el diseño de planes y programas de estudio, materiales didácticos y modelos de organización escolar.

Además de los cambios que, por sí misma, produce en la estructura

y organización del sistema educativo nacional, la descentralización establece mejores condiciones para crear una estructura institucional —técnica y administrativa— que lleve la modernización educativa hasta la práctica docente y la organización escolar.

La federalización descentralizadora, decíamos, no se cumple con la mera transferencia de los servicios educativos a los gobiernos de los estados. Más allá de eso, el ANMEBN plantea, junto con la transferencia, la integración de los servicios educativos dentro de cada estado, en el marco de los principios generales definidos por el gobierno federal.

A pesar de las tareas pendientes y contra los malos augurios, la descentralización no constituye el primer paso hacia la desintegración, sino un episodio más —uno de los más importantes— en la búsqueda de la integración del sistema educativo nacional sobre nuevas bases. Es un cambio que atiende no sólo a los imperativos del sistema educativo, sino también al reclamo de un nuevo equilibrio entre los tres niveles de gobierno y entre el Estado y la sociedad. Es un cambio que tendrá sus consecuencias más allá del sistema educativo, en la sociedad y en el sistema político.

Generalmente se afirma que la ruptura ha sido la principal continuidad en la política educativa de los gobiernos posrevolucionarios. Podrá ser así en algunos aspectos y momentos de la historia de la educación mexicana. Sin embargo, en la dimensión que nos ocupa encontramos una sorprendente continuidad en torno a los proyectos que desde 1958 comenzaron a propugnar por una reforma en la estructura y organización educativa, con el fin de construir un nuevo equilibrio dentro del sistema educativo nacional. Esto no significa que la descentralización de 1992 haya seguido el guión del proyecto de 1958. Indudablemente hay semejanzas, pero con el paso del tiempo el proyecto se afinó y recibió la impronta de las autoridades educativas y de la negociación entre los distintos actores de cada época. De ese modo, el proyecto fue primero desconcentrador y después descentralizador, primero dentro del ámbito del gobierno federal y luego hacia los gobiernos de los estados.⁴⁴

⁴⁴ La misma continuidad encontramos en el proyecto de federalización centralizadora —y la realidad de una expansión centralizadora—; una persistente tendencia que dio origen al sistema que desde 1958 se estaba intentando primero desconcentrar y después descentralizar. Es interesante que el primer proyecto desconcentrador aparece cuando el personal a desconcentrar (los maestros primarios y secundarios federales foráneos) se había duplicado respecto al último intento de centralización absoluta, que se dio a finales de los años treinta. Aún más sorprendente resulta que el sistema finalmente se descentralice en 1992, cuando ese personal se había multiplicado por siete.

En la coyuntura actual, la continuidad está garantizada por tres principales razones: la federalización centralizadora de ayer ya había reconocido sus límites, por lo cual la federalización descentralizadora aparece como una tendencia prácticamente inevitable; la nueva estructura quedó plasmada en el Artículo tercero constitucional y en la nueva Ley General de Educación, y por último, las altas probabilidades de que llegue a la presidencia de la República uno de los personajes centrales de la historia reciente del proyecto descentralizador.